Background Paper BP-276E

MUNICIPALITIES, THE CONSTITUTION, AND THE CANADIAN FEDERAL SYSTEM

William R. Young
Political and Social Affairs Division

October 1991

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

92-05547/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1992

Cat. No. YM32-2-276E

ISBN 0-660-14528-6

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

MUNICIPALITIES, THE CONSTITUTION, AND THE CANADIAN FEDERAL SYSTEM

The following historical overview discusses the place of municipalities in the Canadian federal system with a particular emphasis on various attempts to gain constitutional recognition for municipal governments.

The major discussion points and conclusions relevant to a revival of any constitutional initiative are:

1. The provinces will jealously guard the constitutional arrangements that give them exclusive control over their municipalities. Any injection of the municipal question into national constitutional discussions has, in the past, provoked a reaction that has jeopardized even the *ad hoc* relationship between the federal and municipal governments.

2. The municipalities' quest for constitutional recognition has been largely motivated by their search for practical ways and means to meet the increasing demands upon their fiscal resources. They are not inherently interested in constitutional recognition (unlike aboriginal people) but see it as one means to solve their financial problems. Municipalities have, however, given clear signals that they would be just as happy to deal with their fiscal situation outside the constitutional debate.

3. As a result of their lack of focus on constitutional issues, the municipalities have never been able to formulate a comprehensive and specific set of constitutional proposals. In the past, municipalities' demands have remained vague and have not dealt with the need to differentiate between constitutional recognition and constitutional powers.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

4. Discussions have not even explored the question of whether constitutional provisions for municipalities might add another dimension of inflexibility to the Canadian federal system.

5. Until June 1991, the Federation of Canadian Municipalities (FCM), the national lobby organization, had not become involved in the current constitutional discussions. Recently, the FCM has begun to explore various options that might contribute to the debate, with much of the activity focused on encouraging provincial municipal associations to become involved with provincial legislative committees on the Constitution.

6. One case for involving municipalities in constitutional discussions is based on the argument that their exclusion ignores the fact that the vast majority of Canadians live in cities and that the problems of Canada's large cities are no longer merely local or municipal.

LEGISLATIVE FOUNDATIONS AND OVERVIEW OF MUNICIPAL POWERS

The debate over the need for constitutional recognition of the status of municipalities pre-dates Confederation. In fact, in his report of 1839, Lord Durham argued in favour of an organized system of municipal institutions on the basis of the need for people to settle their local problems and learn to become interested and involved in central issues. He argued that unless municipal institutions were guaranteed by the Constitution "the legislature would never agree to renounce the taxation powers necessary for the establishment of municipal institutions."(1)

---

(1) Jacques L'Heureux, "Municipalities and the Division of Powers," in Richard Simeon, ed., *Intergovernmental Relations*, Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, No. 63, University of Toronto Press, Toronto, 1985, p. 199-200.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Although Durham's contentions have been periodically echoed up to the present, his recommendation has never been embodied in Canada's constitutional law. The *Constitution Act, 1867,* 124 years ago established the parameters of current federal and provincial relationships with municipalities. Section 92 of the Act sets out the exclusive powers of provincial legislatures in 16 areas, with section 92(8) giving the legislature of each province exclusive responsibility for making laws relating to that province's municipal institutions. Of the other sections of the *Constitution Act, 1867* with implications for municipalities, section 92(2) grants the provinces the power to impose direct taxes to carry out provincial responsibilities. Because local governments are legally subordinate to provincial governments, the only sources of authority and revenue available to municipalities are those that are specifically granted by provincial legislation.

The scope of provincial control over municipalities is largely unfettered and municipal responsibilities can be altered by votes of the provincial legislature. Although some cities have a separate legislative provision establishing their jurisdiction, most municipalities get their powers from a provincial municipal Act that applies to all local entities within a province. The provinces can alter municipalities' boundaries or powers, as well as their financial resources, and can abolish individual municipalities (as Ontario did when it established regional governments in the Halton-Peel and York Regions, for example) Most municipal borrowing requires provincial approval and zoning and other by-laws are subject to appeal and approval by a provincially-appointed board. At the same time, municipal activities result from the delegation of provincial responsibilities in the areas of local works, education, justice, hospitals and taxation.(2)

Up to now, municipalities have been allowed sole occupancy of the field of real property taxation, but, apart from convention, there

---

(2) Harry M. Kitchen and Melville L. McMillan, "Local Government and Canadian Federalism," in Richard Simeon, ed., *Intergovernmental Relations,* Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, No. 63, University of Toronto Press, Toronto, 1985, p. 220.

RECYCLED / RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

is no constitutional prohibition against entry to this field of taxation by either the federal or the provincial governments.

Furthermore, the regressive and restrictive nature of the property tax means that municipal revenues do not necessarily keep pace with economic growth or inflation as do income taxes or even sales taxes. Property taxes include levies both for general municipal purposes and also for schools.

Provincial grants, the other source of municipal revenues, are given with strings attached in the form of conditions that govern how the money will be spent. These grants are made not only to further certain municipal objectives but can include money earmarked for schools and social services. The conditions on provincial money mean that municipalities are limited in their ability to spend their grants for locally-determined purposes but must make choices that meet provincial policy goals.

This situation has become increasingly difficult for municipalities since they are restricted in their ability to run a deficit budget and must obtain provincial approval before undertaking long-term budgeting. If provincial priorities or federal funding suddenly change, a municipality has very little room to manoeuvre between its existing financial obligations and the need to provide new services or to maintain existing services with reduced funds.

For many years municipalities have complained about the restrictions on their decision making, local autonomy, and revenue, and have tried to find alternatives.

MUNICIPALITIES, PROVINCES AND THE FEDERAL GOVERNMENT

The level of urbanization appears to serve as the barometer for provincial attitudes towards municipal institutions. Except in extreme circumstances, such as the municipal default on loans during the Depression of the 1930s, provincial governments generally took a laisser-faire attitude to their municipalities from 1867 to 1960. In provinces with lower percentages of urban inhabitants, local governments were allowed to go their own way and generally provided their citizens with a minimum

RECYCLED / RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

level of services, particularly in rural areas. Since then, however, in provinces where towns and cities have grown rapidly, the demand for services (and for money to pay for them) has led to increased provincial involvement and caused upheavals in local government systems.

As the growing urban centres came to play a more important role in the life of the nation, municipalities felt increasingly fettered by the unilateral control of the provinces. By the time of the 1986 census, for example, some two dozen metropolitan areas had a larger population than the province of Prince Edward Island; three of Canada's largest metropolitan areas each had more citizens than any of the four Atlantic Provinces. Of all the provinces, only Ontario and Quebec had populations exceeding those of Montreal and Toronto. At the same time, none of the municipalities, whether large or small, could exercise any real fiscal or legislative autonomy.(3)

Although in the recent past provincial governments have increasingly exerted their control over municipal activities (i.e. location of hospitals and provision of social services), the provinces have consistently resisted any direct and formal federal involvement with their subordinate level of government, even though the federal government, through joint federal-provincial programs, has been putting up money for services ultimately delivered by the municipalities. Provinces have particularly opposed the establishment of any federal department or agency with a mandate to deal specifically and directly with municipal governments. Apart from the grants that the federal government pays directly to municipalities in lieu of property taxes, federal funds are channelled to municipalities almost entirely through federal-provincial agreements.

Because of the broad range of federal activities that impinge on local areas, however, the provinces have not been able to prevent at least *ad hoc* contact between federal departments and the municipalities. Historically, such linkages have followed informal and

---

(3) L'Heureux, (1985), p. 199-200; Dr. A.J.R. Smith, Chairman of the Economic Council of Canada, quoted in *The Financial Post*, 13 February 1969.

CLEO / RECYCLE

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

functional lines. For example, federal transportation specialists deal directly with municipalities about bridges over level crossings of railroads and roadways. It is also important to note that local governments are subject to various federal actions that can affect municipal options and significantly alter the physical and social fabric of urban centres. One example of this might be the impact of federal immigration policy on cities like Toronto, Montreal or Vancouver. The federal government can also exert some control over municipal activities by means of the conditions it attaches to grants to the provinces.

Lack of coordination between *ad hoc* federal activities and relationships and the rapidly expanding municipalities began to cause problems in the 1960s. It became evident that solutions to local problems often had more than a local impact and that federal projects could have undesirable environmental or developmental consequences for municipal governments. For example, the Canada Mortgage and Housing Corporation's financing of residential construction near the Toronto International Airport in the 1960s pre-empted any plans by the federal Department of Transport to expand that facility. In the late 1960s, programs administered by 27 federal agencies had some influence over urban development plans. Other federal actions had unintended consequences for urban life. For example, the *Income Tax Act* deduction for businesses providing parking spaces to employees contributed to urban street congestion.

In so far as municipalities are concerned, recent social and economic developments have conclusively demonstrated that a major argument for changing either government structures or the Constitution is that:

> ...the problems of our large cities are no longer merely municipal or local problems. The Canadians whom our provincial and federal governments serve are now predominantly urban Canadians. The national goals of high employment, high growth, stable prices, viable international payments' balance, the equitable distribution of rising incomes must now be primarily accomplished within our cities.(4)

---

(4) Smith (1969).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

A HISTORY OF FAILURE: DIRECT FEDERAL INVOLVEMENT IN URBAN ISSUES

Although the constitutional/jurisdictional position of the provinces prevented direct federal intrusions in an area of exclusive provincial jurisdiction, the federal government has made sporadic efforts to rationalize its *ad hoc* linkages with the municipalities. Initially, this was accomplished through the Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC), the federal agency with the closest relationship to urban and municipal issues.(5)

The contacts between the CMHC and the municipalities evolved over time. In 1949, amendments to the *National Housing Act* (originally passed in 1938) authorized joint federal-provincial programs to provide low-priced homes for sale or rent. The amended Act authorized cost-sharing by the federal and provincial governments for land assembly and servicing (75% was paid for by the federal government). Municipalities were allowed to participate in this program if their province passed legislation authorizing local administration of the provincial aspects of these housing activities. A further series of amendments to the *National Housing Act* in 1964 created more comprehensive programs aimed at overall urban renewal and not just housing. As a result, the federal government could authorize a 50% contribution towards the preparation of plans, the acquisition of land and buildings, and the installation of municipal services in urban renewal

---

(5) To help ease the temporary wartime housing shortage, in 1944 the federal government created a Crown Corporation, the Wartime Housing Corporation, to spend federal money creating housing in urban centres during the Second World War. Under the *War Measures Act*, the constitutional prohibitions that restrained federal involvement in provincial jurisdiction were loosened and the federal government began to build housing in areas where shortages inhibited the production of essential defence projects. In 1946, the assets of this Crown Corporation passed to the Central Mortgage and Housing Corporation, later the Canada Mortgage and Housing Corporation, to carry on the stimulation of housing construction by providing mortgage money at favourable rates.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

plans. The federal government could also make loans to the provinces and municipalities to finance up to two-thirds of their costs.

Until the end of the 1960s, the provinces generally went along with these activities, in large part because the conditions in the cost-sharing agreements gave them considerable control and also because, as a Crown corporation, CMHC developed its policies with relative autonomy and without direct control by the federal cabinet. The Corporation also established functional relationships with municipalities and interest groups which also tended to minimize cabinet intervention in its affairs.

The intense constitutional discussions of the late 1960s produced a set of circumstances that ultimately altered this relationship but did not satisfy either the municipalities or the federal government. The Canadian Federation of Mayors and Municipalities intervened in the constitutional debate to state its position but the municipalities consistently related their vaguely expressed constitutional propositions directly to their very specific financial difficulties.

The Federation established a Joint Municipal Committee on Intergovernmental Relations (JMCIR) to elaborate its views throughout the constitutional debate. In 1971, JMCIR presented a brief to the Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on the Constitution. The brief argued that:

> ... what was decided in the basic law of over a hundred years ago is not as we have so often discovered, necessarily appropriate to the society of a later day. It is not an exaggeration to say that at Confederation, in many respects, the provinces were regarded as extensions of local government. The main responsibilities of the day were assumed by the new Dominion. Changing social and economic concepts, aided by the decisions of the courts as to the meaning of the constitution, by a few constitutional amendments and a good deal of practical and political and administrative judgment have altered the relationship of the provincial governments to the Government of Canada. While the balance of power has shifted from time to time, the overall result has generally adjusted to the times.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> But when we consider the relationship of provinces and local governments, we can find no parallel recognition of the forces which were recognized in the growth of provincial power.(6)

In summary, the municipalities defined two general goals:

1. A system of voluntary cooperation under which methods and institutions would be developed for a continuing system of consultation and coordination on matters of mutual concern.

2. A system of tripartite division of powers in which the municipal level of government would have an established constitutional position.(7)

The only clear conclusion that emerged from the municipalities' submissions appeared to be that there should be some form of "tripartitism" either in the division of powers or, more commonly, in a consultation process. For example, the JMCIR proposed that federal-provincial conferences should become trilateral meetings. Constitutional recognition of Federal-Provincial-Municipal Conferences would mean that the municipalities would still be "subject to provincial law but this would be modified by their right to be consulted and to be heard, a right which would be formally recognized and would no longer be a matter of provincial sufferance..."(8)

---

(6) Canadian Federation of Mayors and Municipalities, Joint Municipal Committee on Intergovernmental Relations, Presentation to the Joint Committee of the Senate and the House of Commons on the Constitution, 2 March 1971, p. 1-2.

(7) Canadian Federation of Mayors and Municipalities, Joint Municipal Committee on Intergovernmental Relations, "The Municipality in the Canadian Federation, for Submission to the Ministers of Municipal Affairs," August 1970, p. 15.

(8) Canadian Federation of Mayors and Municipalities, Joint Municipal Committee on Intergovernmental Relations, Presentation to the Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on the Constitution, 2 March 1971, p. 11

CYCLED/RECYCLE

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

A Member of Parliament who was involved in the constitutional debates noted that:

> The [Special Joint Committee on the Constitution of Canada] heard again and again of the need to recognize in constitutional form the third level of government. But once you have adopted this policy, what form does recognition take? There are some 4,500 municipalities in Canada.... Several witnesses generalized about the third level of government but, with rare exceptions, no concrete proposals were made about what should happen once the federal and provincial governments accepted the three tier approach.(9)

The Trudeau government tried -- unsuccessfully -- to marry the municipalities' concept of "tripartitism" (although not enshrining it in the Constitution) with the "pragmatism" of the historical links between the federal and municipal governments. In theory, not only could this avoid the constitutional hurdles but it would "rationalize" federal-municipal relations and establish greater political control at the federal level. Accordingly, in March 1971, Prime Minister Trudeau appointed a Minister of State for Urban Affairs, who took on responsibility not only for CMHC but also for a new Ministry of State for Urban Affairs (MSUA). Given the inescapable constitutional limitations, this ministry had no program responsibilities but had a mandate to plan, coordinate and develop new urban policies; to integrate federal urban priorities with other federal policies and programs; and to develop coordinating intergovernmental relationships. Given this mandate and its lack of funds for programs, the MSUA had to rely on the clout and persuasive powers of its Minister to achieve its goals.

The federal urban initiative had a mixed reception. Hoping that the federal action might help to liberate them from some of the constraints imposed by the provinces, municipalities across the country hailed the formation of the MSUA and welcomed federal support for any action that might give them access to greater financial resources. The provinces, particularly Quebec, remained sceptical of the new agency

---

(9) Gordon Fairweather, "Municipalities: Orphans in Canada's Constitution," *Canadian Business*, November 1971, p. 40.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

and wary of even practical adjustments that might expand into intrusions into their jurisdiction.

The true municipal agenda remained the belief that a constitutionally-enshrined role would mean little unless it led to new financial arrangements for sharing revenue between the federal, provincial and municipal governments. This meant that the municipalities' involvement in the constitutional debate ultimately challenged provincial pocketbooks and eventually led to the downfall of Trudeau's intervention in federal-municipal relations. Although the provinces agreed to send delegations to the first tri-level meeting organized by the MSUA in November 1972, the provinces viewed the tri-level process suspiciously. They saw the meetings as one means of providing *de facto* recognition to the municipalities as a third order of government with a legitimate relationship to the federal government. For their part, the municipalities, even when they attempted to downplay their constitutional aspirations at the first tri-level conference and to concentrate on national solutions to urban problems such as housing and transportation, raised again the spectre of linkage.(10)

The first and second tri-level meetings confirmed that the municipalities and the federal government had become allies against the provinces. When the delegates from all three levels of government agreed to set up a task force on all levels of public finance, even Alberta and Ontario, the only provinces to support it, soon withdrew their approval. They felt that the task force would not adequately protect the provincial positions in its factfinding and recommendations. When the task force reported, it confirmed that the system of public finance in Canada prevented municipalities from meeting their responsibilities. The Canadian Federation of Mayors of Municipalities issued a polemical response, *Puppets on a Shoestring,* that directly blamed the provinces for the financial problems of local governments. After the provinces refused to attend a

---

(10) The municipalities based their presentation on the argument that the municipal tax base should not be eroded for the provision of education, which seriously reduced the amount that was available for strictly municipal purposes.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

third tri-level meeting scheduled for August 1976, the conference was cancelled, and the tri-level process ended.

As a result, by threatening not to cooperate with the federal government in programs of interest to the municipalities, the provinces gained even greater power at the expense of the other two levels of government. Ontario refused to accept CMHC money for a new town in Pickering rather than share planning authority with the MSUA. In view of the Department's lack of credibility and the government's desire to cut expenditures, the MSUA was abolished on 31 March 1979. In that year, the federal government also moved to consolidate provincial control over funds for urban redevelopment. CMHC's money for the Neighbourhood Improvement Program, for land assembly (the Municipal Incentives Program) and services (the Municipal Infrastructure Program) was put into a single block funding program (Community Services Contribution Program). The provinces were left to decide which of the three former program areas would benefit.

CANADIAN MUNICIPALITIES AND THE CONSTITUTIONAL NEGOTIATIONS OF THE LATE 1970s

The municipalities' participation in the round of constitutional talks which began in the late 1970s demonstrated that they again had no clear suggestions. Their position appeared, as before, to be founded on the belief that mentioning municipalities in the Constitution would help them to solve the problem of how to finance the services imposed upon them by more senior levels of government. The Federation of Canadian Municipalities (FCM) the successor to the Federation of Mayors and Municipalities, rejected the argument that local government "...is the level of government responsible for the basic needs of people. We believe it is essential to enlarge and enhance the role of local governments in any new constitutional framework and to ensure its autonomy."(11)

---

(11) Federation of Canadian Municipalities, Brief to the Task Force on Canadian Unity, 20 June 1977.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The Resource Task Force on constitutional reform that assisted the FCM in preparing a resolution for presentation to the annual meeting drew up the following text:

> BE IT RESOLVED that the following principles should apply to the position and status of the Municipalities in any new, or "renewed", Canadian federal system.
>
> 1. The Constitution of Canada should expressly recognize and protect Municipal government within the general system of federal constitutional government established thereunder.
>
> 2. It is understood that, within the federal constitutional system, Municipal government should fall within Provincial jurisdiction
>
> 3. The Constitutions of the Provinces, within the federal constitutional system, should expressly recognize and protect the autonomy of Municipal government as to the following areas:
>
> (a) Law-making autonomy: Each municipality should have independent law-making powers in defined areas, which should not be withdrawn or varied by the Provincial governments except by the ordinary legal processes and procedures applicable to the amendment of Provincial Constitutions;
> (b) Fiscal autonomy: Each Municipality should have access to the financial resources appropriate to the carrying out of its governmental responsibilities, and, to that end and without limiting the foregoing, should have power to improve Real Property, Licence, Amusements, and Rental taxes; and, subject to appropriate Provincial-Municipal tax-sharing arrangements, Income Tax.
> (c) Institutional autonomy: Each Municipality should have the power, subject to conformity to the general principles of democratic constitutionalism set out in the Constitution of Canada and also in relevant Provincial Constitutions, to determine and review its own Municipal Charter.(12)

---

(12) Federation of Canadian Municipalities, Resource Task Force on the Constitution, "Municipal Government in a New Canadian Federal System," Ottawa, 1980.

RECYCLED / RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The FCM presentation to the parliamentary Joint Committee on the Constitution, on 20 November 1980, was based on the Resource Task Force Report and included the following recommendations, which are almost identical to those in the 1978 brief:

> VIII. We urge that municipalities be recognized as a distinct level of government under the new constitution;
>
> IX. We urge that the municipal level of government be assigned in the first instance certain powers to be scheduled in the constitution and that municipalities may exercise those powers as a right so long as the provincial or federal governments have not occupied the field by adopting specific statutes to deal with matters within their residual jurisdiction.(13)

The 1980 brief also referred to "Guiding Principles," of which the fourth was:

> Suggestions for enhancing the status of municipalities under any new constitutional arrangement should be based on the principle that municipalities, in the first instance, ought to be assigned those powers which experience has indicated are best exercised at the local level. Such powers might include housing, job opportunity programs, fire protection, education, public health, social welfare, air quality, water services, sewage service and treatment, policing, environmental protection, and recreation.(14)

An analysis of the FCM position suggests that the municipalities were as much interested in constitutional *recognition* as in constitutional powers. After the First Ministers' constitutional talks in September 1980, the FCM statement set out the objective of recognition as an additional legislative level. The president chose to amplify this by offering examples of recognition, such as the federal government's according official observer status to representatives of the FCM at the

---

(13) Parliament, Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on the Constitution of Canada, 20 November 1980, 9:10.

(14) Federation of Canadian Municipalities, Presentation to the Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on the Constitution, 20 November 1980, p. 9.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

First Ministers' meetings and the inclusion of municipal representatives in the delegations from Nova Scotia and Ontario. He expressed the wish that all provinces should follow suit.(15)

Essentially, however, the statements of the FCM suggest that municipalities had a greater concern with entrenched financial resources than with entrenched legislative powers. As a representative of the FCM told the Joint Committee on the Constitution with regard to municipal requests for entrenchment of their power to tax:

> I think that what we are talking about when we are asking for income tax is a clear defined portion of the income tax settled upon by the provinces and by the federal government, that we could rely on as an added income to the municipality so that we could release the burden of property tax.(16)

REACTION TO THE MUNICIPALITIES INTERVENTION

The federal government had learned from its "tri-level" experiments of several years before and took a safe position. On 9 October 1978, Prime Minister Trudeau wrote to the FCM agreeing to consider municipal recognition in a revised Constitution, provided that this recognition did not interfere with provincial powers. He stated that:

> The federal government thinks it would be desirable to consider whether a new Constitution should not recognize specifically the existence, and the need for existence, of the third level of government....
>
> Provided that the ultimate responsibility of the provinces is not in question, there could be merit in trying to describe in the Constitution the role which the "third level" plays in the total fabric of Canada. It could also be useful to try to spell out the basic kinds of services that are traditionally provided by the "third level."

Given this guarded statement from the federal level and their own earlier experience, even the municipalities were unwilling to

---

(15) *Forum*, Vol. 4, No. 12 (October 1980), p. 1.

(16) Minutes of the Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on the Constitution (1980), 9:12.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

tackle the provinces head on. One of the main barriers to a constitutional amendment that would enhance the powers of the municipalities was obtaining approval from the required number of provincial legislatures. Mayor Dennis Flynn of Etobicoke, a member of the national executive of the CFM, told the Joint Committee on the Constitution on November 1980 that:

> ... we are pragmatists, and understand the limitations that we can request and understand that the provinces are reluctant to have municipalities talk directly to the federal government.
>
> Therefore we would like to see anything which was placed in the constitution still within the framework of the provincial area...
>
> Mr. Crombie: So that in fact you would be happy in each of the provinces if there was a charter dealing with municipalities, any provincial charters dealing with municipalities which gave you autonomous areas of jurisdiction and also autonomous areas in terms of the raising of tax revenues.
>
> Mayor Flynn: As long as that was folded in the Canadian constitution as a whole.(17)

Commentators at the time, as well as later analysts, have agreed that constitutional recognition of municipalities became a dead issue in light of provincial opposition. The analysis prepared for the Macdonald Commission stated that "it is out of the question that the legislative assemblies of such a majority of provinces would agree to this loss of power."(18)

Experts have often raised another problem: What would be the long-term effect of another constitutional tier of government? They have concluded that, given the difficulties already inherent in federal-provincial relations, constitutional recognition of the municipalities might only add another combatant and increase the existing inflexibility and complexity.

---

(17) *Ibid.*, 9:13, 20.

(18) L'Heureux, (1985) p. 201.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> If local governments were to have their way, they would likely ask for constitutional standing as equal partners in Confederation. Ideally this recognition would provide the legislative and fiscal autonomy which local governments require to meet the demands for local goods and services. But, if this were done, how successful would it be? Federal-provincial relations are defined by the Constitution, yet the extent of federal-provincial discord is well known. Provincial governments criticize the intrusion which they see the federal transfers of expenditure powers making into their areas of responsibility. In some ways, the delineation of authority provided by the Constitution has impeded a rational reallocation of responsibilities over time as conditions changed from those of the nineteenth century. Might a constitutional standing for local government impose another element of inflexibility while protecting and enchancing local government?(19)

FROM PATRIATION TO 1990

Since the enactment of the *Constitution Act, 1982,* the question of constitutional status for local governments seems to have faded from the limelight. The municipalities did not address the issue in any presentations to the various parliamentary committees that held hearings on the 1987 Meech Lake Accord, much to the surprise of at least some commentators:

> It seems curious that 4,500 municipalities large and small have not taken this opportunity to assert themselves and enter the debate and thereby assure themselves of a legitimate and constitutionally confirmed place in Confederation. It is in the cities and towns of this country Canadians live and make their living. Therefore the institutional and constitutional structure ought to reflect this urban reality.(20)

At the same time, the nature of the public debate over constitutional issues, as they affect municipalities, has not been advanced

---

(19) Kitchen and McMillan (1985), p. 245.

(20) H. Peter Oberlander, "Preface," *Meech Lake: From Centre to Periphery,* University of British Columbia, 1988, p. 3.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

since the late 1960s. The issue of constitutional status for municipalities has receivedlittle press or academic attention.

Throughout the balance of the 1980s, the municipalities and their organizations moved back to concentrating on lobbying for practical and specific services. The Federation of Canadian Municipalities reorganized and began to look for partners in joint ventures. For example, in 1985, an agreement with the Department of Regional Industrial Expansion established the Municipal Economic Development Program to strengthen the ability of local governments to promote economic development. The FCM established a series of task forces to devise a municipal point of view on national issues that affected its members. These task forces and their yearly policy statements assist the FCM in lobbying the government on an issue-by-issue basis with the relevant federal authority.

The measures introduced by the federal Minister of Finance in his various budgets since 1986 provide an important demonstration of how decision-making in the federal sphere affects provincial governments and in turn, Canadian municipalities. Faced with cuts to federal funds, the provinces tended to push the burden downwards to the municipalities, which in turn passed on the costs to consumers.

Since the 1986 budget, the major concern of the municipalities has been the "downloading" of costs, whereby financial restraints at the federal and provincial levels of government are passed on to the municipalities. Although the FCM did not make a formal submission regarding the legislation, municipal governments across the country have taken the *Government Expenditure Restraint Act* (S.C. 1991, c.9), passed in January 1991, as the most visible and symbolic "downloading" exercise. The federal government imposed limits on payments provided to the provinces under Established Programs Financing provisions, money traditionnally spent on health care and education. This freeze was passed on to the municipalities. In addition, limits placed on the growth of Canada Assistance Plan (CAP) payments in Ontario, have forced municipalities in that province to choose between raising regressive property taxes or cutting services.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

AFTER MEECH LAKE

Municipalities have been cautious about involvement in the most recent constitutional discussions. The FCM did not take public positions during the Meech Lake negotiations or the studies that resulted in the Charest or Edwards-Beaudoin Committee reports. This situation began to change when the Municipality of Metropolitan Toronto made a public submission to the Citizens' Forum that called for "a new arrangement for large urban centres such as Toronto, Montreal, Vancouver if not for all local governments." Metropolitan Toronto again raised the call for constitutional recognition of municipalities as a means of meeting the problems of municipal financing, service delivery and planning.(21)

Following this, as Canadian municipalities began to consider how to ensure their participation in the constitutional debate, they moved cautiously in order not to arouse provincial opposition. In June 1991, the FCM adopted an emergency resolution at its annual meeting in St. John's and presented it to Constitutional Affairs Minister, Joe Clark, who attended the meeting. The resolution reiterated the municipalities' concern with fiscal matters and stated that:

WHEREAS Canada's municipalities have become the centre stage of a modern and interdependent industrialized society with all the accompanying social, material, cultural and environmental challenges;

WHEREAS federal, provincial and territorial orders of government are shifting an ever greater burden from their jurisdiction onto the shoulders of municipalities at a time when municipalities themselves are faced with the staggering problems of renewing urban infrastructure and meeting a host of environmental and social challenges;

---

(21) Quoted in Evelyn S. Ruppert, *Municipalities and a Changing Canadian Federalism: A Background Paper Prepared for Delegates to the 1991 AMO Conference*, Association of Municipalities of Ontario, August 1991.

CYCLED / RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

WHEREAS the ability of municipalities to deal with these challenges requires a federal, provincial, territorial and municipal agreement on a new distribution of powers and fiscal resources;

WHEREAS the federal government, in its Speech from the Throne committed to assessing the various proposals for constitutional reform and submitting to the people of Canada, constitutional proposals for the renewal of the Federation;

BE IT RESOLVED that the Federation of Canadian Municipalities, as the national voice of local government, in concert with provincial/territorial affiliates, be invited by the federal, provincial and territorial governments to participate in this process with a view to obtaining the recognition of municipal government in the constitutional framework of the country; and

BE IT FURTHER RESOLVED that the Federation of Canadian Municipalities work with its provincial/territorial affiliates to arrive at a common position on the constitutional question.

Following this careful response to the current round of constitutional discussions, the FCM held a think-tank on the Constitution and local government at the meeting of the National Board of Directors that was held on 4 September in Saint John, New Brunswick. The national organization, however, has yet to respond to *Shaping Canada's Future*, the latest federal government constitutional proposals.

History appears to have encouraged the municipalities to adopt a more flexible and diverse approach to the present constitutional circumstances. In addition to arguing for a means of recognition for municipal governments in the federal Constitution, the municipalities seem headed in the direction of targeting the provinces and urging legislation to change the provincial-municipal relationship. In September 1991, the Nova Scotia Union of Municipalities urged the Nova Scotia Working Committee on the Constitution to consider "provincial legislation that spells out in

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

broad terms, the rights of municipalities" and "enabling provincial legislation that gives municipalities the practical ability to manage their day-to-day affairs." Mayor Gordon Campbell of Vancouver has presented a similar program to the Union of British Columbia Municipalities.(22)

These recent arguments for a municipal bill of rights at the provincial level have the advantage of simplicity and flexibility but may not solve the municipalities' complaints about lack of autonomy. Such a bill of rights might be subject to the same regular legislative procedures for amendment or repeal that currently apply to the provincial municipal Acts.(23) In addition, such a bill of rights could lead to the fragmentation of the current standard forms of municipal administration and create a patchwork of municipal governmental structures across the country.

An overriding concern with fiscal matters will determine the tone of any municipal submissions in the constitutional debate at either the federal or provincial level. In Ontario, for example, the Metropolitan Toronto submission to the Spicer Commission therefore called for a new "fiscal order" that would link constitutional recognition with a reform of intergovernmental fiscal arrangements.(24) Municipalities in that province have enthusiastically supported a "disentanglement exercise" that is attempting to establish the proposition that "the level of government responsible for a service should be responsible for funding it and for

---

(22) Union of Nova Scotia Municipalities, *Submission of the Union of Nova Scotia Municipalities to the Working Committee on the Constitution*, September 1991.
Gordon Campbell, *Local Government and the Constitutions: Outline for a Presentation to the Union of B.C. Municipalities 1991 Convention.*

(23) Amendment might be made more difficult by, for example, replacing the requirement for a simple majority with a requirement for agreement of 60% of the members of the legislature.

(24) Evelyn S. Ruppert (1991), p. 7. Rupert cites Metropolitan Toronto's brief to the Spicer Commission submitting that: the federal government raises 44% of all government revenue but spends 40% on its needs; provinces raise 41% but spend 32% of the total; municipalities and hospitals collect 10% of total government revenues but require 24% to pay for their services. The differences are accounted for by "unpredictable and uncertain" fiscal transfers.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

generating the revenues to support it." Seemingly, municipalities are prepared to argue that a new provincial-municipal financial arrangement giving municipalities enhanced powers to raise revenue will require formal recognition at both the federal and provincial levels.

Étude générale

BP-276F

LES MUNICIPALITÉS, LA CONSTITUTION ET LE RÉGIME FÉDÉRAL CANADIEN

William R. Young
Division des affaires politiques et sociales

Octobre 1991

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992

N° de cat. YM32-2-276F

ISBN 0-660-93778-6

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LES MUNICIPALITÉS, LA CONSTITUTION ET LE RÉGIME FÉDÉRAL CANADIEN

Dans le présent aperçu historique, nous discutons de la place qu'occupent les municipalités canadiennes dans le régime fédéral canadien et nous mettons particulièrement l'accent sur les diverses tentatives faites en vue de reconnaître les administrations municipales dans la Constitution.

Les principaux points de discussion et les principales conclusions pertinents à toute mesure constitutionnelle sont les suivants:

1. Les dispositions constitutionnelles qui accordent aux provinces compétence exclusive à l'égard de leurs municipalités seront jalousement protégées. Par le passé, toute tentative en vue d'inclure la question municipale dans le débat constitutionnel national a provoqué une réaction qui a même remis en question les relations spéciales entre le gouvernement fédéral et les municipalités.

2. Si les municipalités recherchent une reconnaissance constitutionnelle, c'est en grande partie parce qu'elles veulent trouver des moyens pratiques de satisfaire les demandes croissantes dont font l'objet leurs ressources financières. Ce n'est pas la reconnaissance constitutionnelle proprement dite qui les intéresse (contrairement aux peuples autochtones); elles voient plutôt cette reconnaissance comme un moyen de résoudre leurs problèmes financiers. Les municipalités ont toutefois clairement indiqué qu'elles ne tiennent pas nécessairement à régler leur problème financier dans le cadre du débat constitutionnel.

3. Faute d'avoir suffisamment mis l'accent sur les questions constitutionnelles, les municipalités n'ont jamais été à même de formuler une série de propositions constitutionnelles globales et précises. Par le

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

passé, leurs demandes sont restées vagues et n'ont pas porté sur la nécessité de faire une distinction entre la reconnaissance et les pouvoirs constitutionnels.

4. Lors des discussions, personne ne s'est demandé si des dispositions précises s'appliquant aux municipalités ne risquaient pas de rendre encore plus rigide le système fédéral canadien.

5. Jusqu'en juin 1991, la Fédération canadienne des municipalités, l'organisme national de pression, ne s'était pas mêlée aux discussions constitutionnelles en cours. Récemment, elle a commencé à explorer diverses options qui pourraient contibuer au débat et elle a surtout encouragé les associations municipales des provinces à prendre part aux activités des comités législatifs provinciaux chargés de discuter de la Constitution.

6. La participation des municipalités au débat constitutionnel peut être justifiée si l'on tient compte du fait que la grande majorité des Canadiens habitent dans des villes et que les problèmes auxquels se heurtent les grandes villes canadiennes ne se posent plus uniquement au niveau local ou municipal.

CONTEXTE LÉGISLATIF ET APERÇU DES POUVOIRS DES MUNICIPALITÉS

Le débat sur la nécessité de reconnaître dans la Constitution le statut des municipalités remonte à une époque antérieure à la Confédération. En fait, dans son rapport de 1839, lord Durham recommandait l'instauration d'un système organisé d'institutions municipales pour permettre à la population de régler ses problèmes au niveau local et d'apprendre à s'intéresser aux questions d'importance cruciale et à s'en occuper. Selon sa recommandation, tant que les institutions municipales ne seraient pas garanties par la Constitution,

RECYCLED-RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'assemblée législative n'accepterait jamais de renoncer aux pouvoirs fiscaux nécessaires à la création des institutions municipales(1).

Même si les arguments de lord Durham ont régulièrement été repris jusqu'à nos jours, sa recommandation n'a jamais été incluse dans la loi constitutionnelle du Canada. La *Loi constitutionnelle de 1867* a déterminé, il y a 124 ans, les paramètres des relations actuelles entre les gouvernements fédéral et provinciaux et les municipalités. L'article 92 de la Loi énonce les pouvoirs exclusifs des assemblées législatives provinciales dans 16 secteurs et le paragraphe 92(8) accorde aux assemblées législatives des diverses provinces la compétence exclusive pour adopter des lois et règlements s'appliquant à leurs institutions municipales. Parmi les autres articles de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui ont des répercussions sur les municipalités, il y a le paragraphe 92(2), qui accorde aux provinces le pouvoir de percevoir des impôts directs pour mener à bien leurs responsabilités. Étant donné que les administrations locales relèvent selon la loi de la compétence provinciale, les seules sources de pouvoirs et de recettes dont disposent les municipalités sont celles que leur confère précisément la législation provinciale.

La portée de la compétence provinciale sur les municipalités est pratiquement sans limite et les responsabilités des municipalités peuvent être modifiées au moyen de votes tenus à l'assemblée législative provinciale. Même si, pour certaines villes, il existe une disposition législative distincte leur permettant d'établir leur compétence, la plupart des municipalités sont habilitées en vertu d'une loi provinciale sur les municipalités qui s'applique à toutes les administrations locales au sein d'une province donnée. Les provinces peuvent modifier les limites ou les pouvoirs des municipalités ainsi que leurs ressources financières, ou supprimer certaines municipalités (comme l'a fait par exemple l'Ontario lorsqu'il a créé des administrations régionales dans les régions de Halton-Peel et de York). Pour emprunter, la plupart des municipalités

---

(1) Jacques L'Heureux, "Municipalities and the Division of Powers", dans Richard Simeon (éd.), *Intergovernmental Relations*, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, vol. 63, Toronto, University of Toronto Press, 1985, p. 199 et 200.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

doivent obtenir l'approbation de la province et les règlements de zonage et autres arrêtés municipaux doivent être approuvés par une commission nommée par la province et peuvent être contestés devant elle. Parallèlement, les activités municipales font l'objet d'une délégation de pouvoirs de la part des provinces dans les secteurs suivants: travaux locaux, enseignement, justice, hôpitaux et fiscalité(2).

Jusqu'à présent, les municipalités ont été seules responsables de la perception des impôts et des taxes sur la propriété immobilière; il s'agit toutefois là d'un usage et rien dans la Constitution n'interdit au gouvernement fédéral ou aux provinces d'occuper ce domaine de la fiscalité.

En outre, étant donné la nature régressive et restrictive de l'impôt foncier, les recettes des municipalités ne suivent pas nécessairement la croissance économique ou l'inflation comme ce serait le cas si ces dernières pouvaient percevoir l'impôt sur le revenu ou même la taxe de vente. Les impôts fonciers comprennent des taxes destinées à la fois aux activités générales des municipalités et aux écoles.

Les subventions provinciales, qui constituent l'autre source de recettes des municipalités, ne sont consenties que moyennant certaines conditions quant à la façon dont les fonds devront être dépensés. Ces subventions ne visent pas uniquement la réalisation de certains objectifs municipaux, mais peuvent comprendre aussi des fonds destinés précisément aux écoles et aux services sociaux. En raison des conditions qui accompagnent les subventions provinciales, les municipalités sont limitées dans leur capacité de dépenser ces fonds comme bon leur semble et elles doivent faire des choix compatibles avec les objectifs politiques des provinces.

Cet état de fait est devenu de plus en plus difficile pour les municipalités puisqu'elles sont limitées dans leur capacité d'évoluer dans une situation déficitaire et qu'elles doivent obtenir l'approbation de

---

(2) Harry M. Kitchen et Melville L. McMcMillan, "Local Government and Canadian Federalism", dans Richard Simeon (éd.), *Intergovernmental Relations,* Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, vol. 63, Toronto, University of Toronto Press, 1985, p. 220.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

la province avant d'entreprendre une activité de budgétisation à long terme. Si un changement soudain survient dans les priorités provinciales ou le financement fédéral, une municipalité a une marge de manoeuvre très restreinte, puisqu'elle est prise entre ses obligations financières courantes et la nécessité d'offrir de nouveaux services ou de maintenir les services existants avec moins d'argent.

Depuis des années, les municipalités déplorent les limites imposées à leurs pouvoirs décisionnels, à leur autonomie locale et à leurs sources de recettes, et elles essaient de trouver des solutions de rechange.

LES MUNICIPALITÉS, LES PROVINCES ET LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

L'attitude qu'adoptent les provinces à l'égard des institutions municipales est apparemment fonction du niveau d'urbanisation. Sauf dans des circonstances exceptionnelles, par exemple lorsque les municipalités n'ont pas remboursé leurs prêts pendant la Crise de 1929, les gouvernements provinciaux ont généralement adopté, entre 1867 et 1960, une attitude de laissez-faire à l'égard des municipalités. Dans les provinces où la proportion de citadins était moindre, les administrations locales pouvaient agir comme bon leur semblait et fournissaient en général à leurs citoyens un minimum de services, surtout dans les régions rurales. Depuis lors, toutefois, la demande de services (et de fonds nécessaires à leur prestation), surtout dans les provinces où les villes se sont développées rapidement, a amené les provinces à se mêler davantage des affaires municipales et provoqué des bouleversements dans les administrations locales.

À mesure que les centres urbains en pleine expansion ont commencé à jouer un rôle sans cesse croissant dans la vie du pays, les municipalités se sont senties de plus en plus limitées par le contrôle unilatéral exercé par les provinces. À l'époque du recensement de 1986, par exemple, près de 24 régions urbaines comptaient une population supérieure à celle de toute la province de l'Ile-du-Prince-Édouard, et trois des principales régions urbaines du pays avaient plus d'habitants

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

que n'importe laquelle des quatre provinces de l'Atlantique. Des provinces, seules l'Ontario et le Québec ont une population supérieure à celles de Montréal et de Toronto. Par ailleurs, toutes les municipalités, petites ou grandes, ont connu le même sort et n'ont toujours pas pu jouir d'une véritable autonomie au plan financier ou législatif(3).

Même si, dernièrement, les gouvernements provinciaux ont exercé un contrôle de plus en plus strict sur les activités municipales (par ex., en ce qui concerne l'emplacement des hôpitaux et la prestation des services sociaux), les provinces ont toujours refusé que le gouvernement fédéral s'occupe de façon directe et officielle du niveau de gouvernement qui leur est subordonné même si le gouvernement fédéral, en vertu des programmes conjoints fédéraux-provinciaux, a financé des services qui sont offerts en fait par les municipalités. Les provinces se sont notamment opposées à la création d'un ministère fédéral ayant pour mandat précis de traiter directement avec les administrations municipales. À l'exception des subventions que le gouvernement fédéral verse directement aux municipalités en remplacement d'impôts fonciers, les fonds du gouvernement fédéral sont presque toujours canalisés vers les municipalités en vertu d'ententes fédérales-provinciales.

Étant donné la vaste gamme d'activités fédérales qui empiètent sur des secteurs de compétence locale, les provinces n'ont toutefois pu empêcher certains rapports de circonstance entre les ministères fédéraux et les municipalités. Depuis toujours, ces rapports sont de nature officieuse et fonctionnelle. Par exemple, les experts fédéraux dans le domaine du transport traitent directement avec les municipalités pour ce qui est de la construction de ponts aux passages à niveau entre les voies ferrées et les routes. Fait également important à signaler, les administrations locales font l'objet de diverses initiatives fédérales susceptibles d'influer sur leurs choix et de modifier profondément les caractéristiques physiques et sociales des centres urbains. Citons en exemple l'incidence de la politique fédérale sur l'immigration dans des villes comme Toronto, Montréal ou Vancouver. Le

---

(3) L'Heureux (1985), p. 199 et 200; D' A.J.R. Smith, président du Conseil économique du Canada, cité dans le *Financial Post* du 13 février 1969.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

gouvernement fédéral peut aussi exercer un certain contrôle à l'égard des activités municipales au moyen des conditions liées aux subventions qu'il accorde aux provinces.

Le manque de coordination entre les activités et les relations fédérales spéciales avec des municipalités en croissance rapide ont commencé à causer des problèmes dans les années 60. Il est devenu évident que les solutions à des problèmes locaux avaient souvent des répercussions qui dépassaient le cadre municipal et que les projets fédéraux risquaient d'avoir des conséquences peu souhaitables, au plan de l'environnement ou du développement, pour les administrations municipales. Par exemple, la Société canadienne d'hypothèques et de logement a financé la construction de logements résidentiels près de l'Aéroport international de Toronto, dans les années 60, ce qui a empêché le ministère fédéral des Transports de faire le moindre projet d'agrandissement de cette installation. Vers la fin des années 60, les programmes appliqués par 27 organismes fédéraux avaient une incidence quelconque sur les projets de développement urbains. D'autres initiatives fédérales ont eu des conséquences imprévues pour les régions urbaines. Par exemple, la déduction que prévoyait la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour les entreprises offrant une place de stationnement à leurs employés a aggravé l'encombrement dans les rues des villes.

Pour ce qui est des municipalités, les progrès récents dans le domaine socio-économique ont prouvé de façon concluante que l'argument essentiel justifiant la modification des structures gouvernementales ou de la Constitution est le suivant:

> Les problèmes de nos grandes villes ne se posent plus simplement au niveau municipal ou local. De nos jours, les Canadiens auxquels s'adressent les services des gouvernements fédéral et provinciaux habitent essentiellement dans des centres urbains. C'est désormais avant tout dans nos villes que nous devons réaliser nos objectifs nationaux, à savoir un taux d'emploi élevé, une forte croissance, la stabilité des prix, un bon équilibre de la balance des paiements internationale et la répartition équitable des revenus croissants(4).

---

(4) Smith (1969) (traduction).

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'HISTOIRE D'UN ÉCHEC: LA PARTICIPATION DIRECTE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL AUX QUESTIONS URBAINES

Même si la position constitutionnelle et les pouvoirs des provinces ont empêché le gouvernement fédéral de s'ingérer directement dans les secteurs de compétence exclusivement provinciale, ce dernier a fait de temps à autre des tentatives en vue de rationaliser ses liens ponctuels avec les municipalités. Au départ, cela s'est fait par l'entremise de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), l'organisme fédéral le plus directement concerné par les questions urbaines et municipales(5).

Les rapports entre la SCHL et les municipalités ont évolué avec le temps. En 1949, les modifications à la *Loi nationale sur le logement* (adoptée en 1938) autorisaient l'établissement de programmes conjoints fédéraux-provinciaux visant à fournir des logements à bas prix destinés à la vente ou à la location. En vertu de la loi modifiée, le gouvernement fédéral et les provinces devaient partager les frais (dont 75 p. 100 étaient assumés par le gouvernement fédéral) relatifs à l'aménagement et à la viabilisation des terrains. Les municipalités étaient autorisées à participer à ce programme, si leur province adoptait une loi autorisant l'administration locale des activités de logement qui étaient du ressort provincial. En vertu d'une nouvelle série de modifications apportée en 1964 à la *Loi nationale sur le logement*, des

---

(5) Afin de combler la pénurie temporaire de logements en temps de guerre, le gouvernement fédéral a créé en 1944 une société d'État, la Wartime Housing Corporation, en vue de consacrer des deniers publics à la création de logements dans les centres urbains au cours de la Seconde Guerre mondiale. En vertu de la *Loi sur les mesures de guerre*, les interdictions constitutionnelles qui limitaient l'ingérence du gouvernement fédéral dans les secteurs de compétence provinciale se sont relâchées et ce dernier a commencé à construire des logements dans des régions où les pénuries entravaient la réalisation de projets de défense d'importance cruciale. En 1946, les avoirs de cette société d'État ont été cédés à la Société centrale d'hypothèques et de logement, devenue ensuite la Société canadienne d'hypothèques et de logement, dont le mandat était de continuer à stimuler la construction de logements en accordant des prêts hypothécaires à des taux préférentiels.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

programmes plus généraux ont été mis sur pied pour promouvoir l'aménagement urbain dans l'ensemble et pas simplement la construction de logements. En vertu de la nouvelle loi, le gouvernement fédéral pouvait autoriser une contribution de 50 p. 100 aux fins de la préparation des plans, de l'acquisition de terrains et d'immeubles, et de l'installation de services municipaux dans les plans d'aménagement urbains. Le gouvernement fédéral pouvait également consentir des prêts aux provinces et aux municipalités afin de financer jusqu'aux deux tiers des frais des paliers inférieurs de gouvernement.

Jusqu'à la fin des années 60, l'ensemble des provinces ont poursuivi ces activités, en grande partie parce que les modalités des ententes de partage des frais leur permettaient d'exercer énormément de contrôle, mais également parce que, en tant que société d'État, la SCHL élaborait ses programmes en relative autonomie et sans être assujettie au contrôle direct du Cabinet fédéral. La Société a également instauré des rapports fonctionnels avec les municipalités et les groupes d'intérêts, ce qui a également eu pour effet de minimiser l'ingérence du Cabinet dans ses affaires.

L'intensité des discussions constitutionnelles qui se sont déroulées vers la fin des années 60 a créé un climat qui a fini par modifier ces rapports, sans toutefois déboucher sur une solution satisfaisante pour les municipalités ou le gouvernement fédéral. La Fédération canadienne des maires et des municipalités est intervenue au cours du débat constitutionnel pour énoncer sa position; les municipalités ont toutefois toujours établi un lien entre leurs propositions constitutionnelles formulées en termes vagues et leurs problèmes financiers bien précis.

La Fédération a chargé un comité municipal mixte sur les relations intergouvernementales de faire connaître sa position pendant tout le débat constitutionnel. En 1971, ce comité a présenté un mémoire au Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada. Dans son mémoire, il faisait valoir les arguments suivants:

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> [...] ce qui a été décidé dans une constitution d'il y a plus d'un siècle ne convient pas nécessairement à la société contemporaine, comme nous l'avons si souvent constaté. Il n'est pas exagéré de dire que lors de la Confédération, à bien des égards, les provinces étaient considérées comme des prolongations de l'administration locale. Les principales responsabilités de l'époque étaient assumées par le nouveau Dominion. L'évolution des principes sociaux et économiques, soutenue par les décisions des tribunaux relatives au sens de la Constitution, par quelques modifications constitutionnelles et beaucoup de bon sens aux plans pratique, politique et administratif, ont altéré les relations entre les gouvernements provinciaux et le gouvernement du Canada. Même si l'équilibre des forces s'est déplacé de temps à autre, le résultat global était en général adapté à l'époque.
>
> Mais si l'on examine les rapports entre les provinces et les administrations locales, on ne trouve aucun parallèle à la reconnaissance des forces qui sont intervenues dans la croissance des pouvoirs provinciaux(6).

En résumé, les municipalités ont défini deux objectifs généraux:

1. Un régime de collaboration facultatif en vertu duquel seraient mis sur pied des méthodes et des institutions permettant un système permanent de consultation et de coordination sur des questions d'intérêt commun.

2. Un système de partage tripartite des pouvoirs en vertu duquel l'administration municipale aurait une position constitutionnelle reconnue(7).

---

(6) Fédération canadienne des maires et des municipalités, Comité municipal mixte sur les relations intergouvernementales, présentation devant le Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada, 2 mars 1971, p. 1 et 2.

(7) Fédération canadienne des maires et des municipalités, Comité municipal mixte sur les relations intergouvernementales, "The Municipality in the Canadian Federation, for Submission to the Ministers of Municipal Affairs", août 1970, p. 15.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

La seule conclusion qui ressortait clairement des mémoires présentés par les municipalités semblait être l'instauration d'une sorte de "tripartisme", soit dans le partage des pouvoirs, soit, plus couramment, dans un processus de consultation. Par exemple, le Comité des municipalités a proposé que les conférences fédérales-provinciales deviennent des réunions trilatérales. La reconnaissance constitutionnelle des conférences fédérales-provinciales-municipales aurait pour effet que les municipalités, "tout en continuant d'être assujetties à la législation provinciale, auraient désormais le droit d'être consultées et de se faire entendre, droit qui serait officiellement reconnu et non plus laissé au bon vouloir des provinces [...]"(8).

Voici ce qu'a signalé à l'époque un député qui participait aux discussions constitutionnelles:

> Le Comité mixte spécial sur la Constitution du Canada a entendu maints et maints arguments quant à la nécessité de reconnaître au plan constitutionnel le troisième palier de gouvernement. Mais une fois cette politique adoptée, comment la mettre en oeuvre? Il y a environ 4 500 municipalités au Canada [...] Plusieurs témoins ont parlé de façon générale du troisième ordre de gouvernement mais, à de rares exceptions près, aucune proposition concrète n'a été formulée quant aux mesures à prendre une fois que les gouvernements fédéral et provinciaux auront accepté le régime tripartite(9).

Le gouvernement Trudeau a essayé, mais en vain, de concilier le principe de "tripartisme" mis de l'avant par les municipalités (sans toutefois le constitutionnaliser) et le "pragmatisme" des liens historiques existant entre le gouvernement fédéral et les administrations municipales. En théorie, cela aurait permis non seulement de surmonter les obstacles d'ordre constitutionnel, mais également de "rationaliser" les relations fédérales-municipales et de permettre plus de contrôle politique au niveau

---

(8) Fédération canadienne des maires et des municipalités, Comité mixte sur les relations intergouvernementales, présentation devant le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution, 2 mars, 1971, p. 11.

(9) Gordon Fairweather, "Municipalities: Orphans in Canada's Constitution, *Canadian Business*, novembre 1971, p. 40 (traduction).

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

fédéral. En conséquence, en mars 1971, le premier ministre Trudeau a nommé un ministre d'État aux Affaires urbaines qui était chargé non seulement de la SCHL, mais également d'un nouveau ministère d'État (Affaires urbaines). En raison des limites constitutionnelles inévitables, ce ministère n'était responsable d'aucun programme, mais il avait pour mandat de planifier, de coordonner et d'élaborer de nouvelles politiques relatives aux questions urbaines, ainsi que d'intégrer les priorités fédérales en matière urbaine dans les autres politiques et programmes du gouvernement fédéral et de créer un système de coordination intergouvernemental. Compte tenu de ce mandat et de son financement insuffisant, le ministère d'État aux Affaires urbaines a dû compter sur l'influence et la faculté de persuasion de son ministre pour atteindre ses objectifs.

La nouvelle politique fédérale en matière urbaine a reçu un accueil mitigé. Dans l'espoir que l'initiative fédérale contribuerait à les libérer de certaines contraintes imposées par les provinces, les municipalités de tout le pays ont accueilli avec enthousiasme la création du ministère d'État et l'appui fourni par le gouvernement fédéral à l'égard de toute mesure susceptible de leur donner accès à de plus vastes ressources financières. Les provinces, et surtout le Québec, se sont montrées sceptiques face au nouvel organisme et méfiantes à l'égard de tout changement, même d'ordre pratique, susceptible d'empiéter à la longue sur leur secteur de compétence.

Quant aux municipalités, elles étaient toujours convaincues que la constitutionnalisation de leur rôle n'aurait guère d'incidence si elle ne débouchait pas sur de nouvelles ententes financières de partage des recettes entre les trois paliers de gouvernement. Autrement dit, la participation des municipalités au débat constitutionnel remettait en question les pouvoirs financiers des provinces et elle a fini par aboutir à l'échec de l'ingérence du gouvernement Trudeau dans les relations fédérales-municipales. Même si les provinces ont convenu d'envoyer des délégations à la première réunion tripartite organisée par le ministère d'État aux Affaires urbaines en novembre 1972, elles considéraient avec méfiance ce processus trilatéral, car elles voyaient les réunions comme un moyen de reconnaître de fait les municipalités en tant que troisième palier

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

de gouvernement ayant des rapports légitimes avec le gouvernement fédéral. Même lorsque les municipalités ont essayé de minimiser leurs aspirations constitutionnelles, lors de la première conférence tripartite, pour se concentrer sur la recherche de solutions nationales aux problèmes urbains comme le logement et les transports, elles ont de nouveau agité le spectre des liens avec le gouvernement fédéral(10).

Lors des première et deuxième réunions tripartites, il est devenu évident que les municipalités et le gouvernement fédéral s'étaient alliées contre les provinces. Lorsque les délégués des trois paliers de gouvernement ont convenu de créer un groupe de travail chargé d'examiner tous les aspects des finances publiques, même l'Alberta et l'Ontario, qui avaient été les deux seules provinces à appuyer cette proposition, ont très vite changé d'avis. Selon elles, ce groupe de travail ne serait pas en mesure de protéger suffisamment la position des provinces dans son examen et ses recommandations. Lorsque le groupe de travail a présenté son rapport, il a confirmé que le système des finances publiques en vigueur au Canada empêchait les municipalités d'assumer leurs obligations. La Fédération canadienne des maires et des municipalités a réagi dans un document polémique, *Les marionnettes du système fiscal canadien: les effets du système fiscal canadien sur les gouvernements municipaux* où elle reprochait directement aux provinces les problèmes financiers des administrations locales. Après que les provinces eurent refusé d'assister à une troisième réunion tripartite prévue pour août 1976, la conférence fut annulée et cela mit fin au processus de négociation trilatérale.

En conséquence, en menaçant de ne pas collaborer avec le gouvernement fédéral aux programmes intéressant les municipalités, les provinces ont acquis encore plus de pouvoirs au détriment des deux autres paliers de gouvernement. L'Ontario refusa d'accepter les fonds de la SCHL pour l'aménagement d'une nouvelle ville à Pickering plutôt que de participer aux activités de planification de concert avec le ministère d'État aux Affaires urbaines. Étant donné le manque de crédibilité du

---

(10) La présentation des municipalités se fondait sur l'argument qu'il ne fallait pas gruger l'assiette fiscale des municipalités pour financer l'enseignement, ce qui diminuait considérablement les sommes disponibles à des fins strictement municipales.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ministère et l'intention du gouvernement de restreindre ses dépenses, le ministère d'État fut aboli le 31 mars 1979. Cette année-là, le gouvernement fédéral prit également des mesures pour renforcer le contrôle exercé par les provinces sur les fonds destinés au réaménagement urbain. Les fonds alloués par la SCHL au Programme d'amélioration des quartiers, à l'aménagement de terrains (le Programme de subventions d'encouragement aux municipalités) et l'installation de services (le Programme d'infrastructure municipale) ont été regroupés en un seul programme à financement global (le Programme de contributions pour les équipements communautaires). On laissait aux provinces le soin de décider lequel des trois anciens programmes en profiterait.

LES MUNICIPALITÉS CANADIENNES ET LES NÉGOCIATIONS CONSTITUTIONNELLES DE LA FIN DES ANNÉES 70

La participation des municipalités à la série de pourparlers constitutionnels qui ont commencé vers la fin des années 70 a prouvé qu'elles n'avaient toujours pas de propositions précises et claires à formuler. Encore une fois, la position des municipalités se fondait apparemment sur la conviction que, si leur rôle était mentionné dans la Constitution, cela les aiderait à résoudre les problèmes de financement des services que les obligent à offrir des paliers de gouvernement supérieurs. La Fédération canadienne des municipalités (qui a succédé à la Fédération des maires et des municipalités) a répété continuellement que l'administration locale "[...] est le palier de gouvernement responsable des besoins fondamentaux de la population. Il est à notre avis essentiel d'accroître le rôle des administrations locales dans tout nouveau cadre constitutionnel et de garantir leur autonomie"(11).

Le Groupe d'experts chargé d'étudier la réforme constitutionnelle qui a aidé la FCM à préparer une résolution devant être présentée lors de l'assemblée annuelle a proposé le texte suivant:

---

(11) Fédération canadienne des municipalités, Mémoire présenté au Groupe travail sur l'unité canadienne, 20 juin 1977.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

IL EST RÉSOLU que les principes suivants devraient s'appliquer à la position et au statut des municipalités dans tout système fédéral nouveau ou "renouvelé":

1. La Constitution du Canada devrait reconnaître expressément les administrations locales et les protéger dans le cadre du système général de gouvernement fédéral constitutionnel établi ci-dessous.

2. Aux termes du système constitutionnel fédéral, il est reconnu que les administrations locales devraient relever de la compétence provinciale.

3. Dans le système constitutionnel fédéral, les constitutions des provinces devraient reconnaître et protéger expressément l'autonomie des administrations locales en ce qui concerne les domaines suivants:

   a) Autonomie en matière d'arrêtés et règlements: A cette fin, chaque municipalité devrait être dotée de pouvoirs autonomes en matière d'établissement d'arrêtés et règlements dans des domaines définis, qui ne devraient pas être supprimés ou modifiés par les gouvernements provinciaux sauf par les processus et procédures juridiques ordinaires applicables à l'amendement des constitutions provinciales;

   b) Autonomie fiscale: Chaque municipalité devrait avoir accès aux ressources financières nécessaires à l'exécution de ses responsabilités gouvernementales, et, à cette fin et sans restreindre ce qui précède, devrait avoir le pouvoir de lever des impôts et des taxes sur la propriété immobilière, les permis, les spectacles et la location et d'appliquer un impôt sur le revenu sous réserve d'accords provinciaux-municipaux en matière de partage des impôts.

   c) Autonomie institutionnelle: Conformément aux principes généraux de la démocratie constitutionnelle établis dans la Constitution du Canada, ainsi que dans la constitution provinciale pertinente, chaque municipalité devrait avoir le pouvoir de déterminer et de réviser sa charte(12).

Le mémoire présenté par la Fédération canadienne des municipalités au Comité mixte sur la Constitution, le 20 novembre 1980, se fondait sur le rapport du Groupe d'experts et renfermait les

(12) Groupe d'experts chargé d'étudier la réforme constitutionnelle, Fédération canadienne des municipalités, "L'administration municipale dans un nouveau régime fédéral canadien," Ottawa, 1980.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

recommandations suivantes, qui sont pratiquement identiques à celles figurant dans le mémoire de 1978:

> VIII. Nous recommandons que les municipalités soient reconnues comme ordre de gouvernement distinct aux termes de la nouvelle Constitution.
>
> IX. Nous réclamons que l'échelon municipal de gouvernement se voie confier dans un premier temps certains pouvoirs devant être énumérés dans la Constitution et qu'il soit habilité à exercer ces pouvoirs de plein droit, tant et aussi longtemps que les gouvernements provinciaux et fédéral n'environt pas ce champ en adoptant des lois précises touchant des questions qui relèvent de leur compétence résiduaire(13).

Dans son mémoire de 1980, la Fédération mentionnait également ses "principes de base", dont le quatrième se lisait comme suit:

> Les suggestions visant à rehausser le statut des municipalités en vertu de la nouvelle entente constitutionnelle devrait partir du principe que les municipalités, en premier lieu, devraient recevoir les pouvoirs dont on sait par expérience qu'ils sont le mieux exercés à l'échelon local." Ces pouvoirs pourraient inclure entre autres le logement, les programmes d'emploi, la protection contre les incendies, l'éducation, la santé publique, le bien-être social, la qualité de l'air, les services d'adduction d'eau, les services d'égout et de traitement des eaux usées, la police, la protection de l'environnement et les loisirs(14).

L'analyse de la position adoptée par la Fédération canadienne des municipalités révèle que ces dernières portaient autant d'intérêt à la *reconnaissance* constitutionnelle qu'aux pouvoirs constitutionnels. A la suite des pourparlers constitutionnels des premiers ministres qui ont eu lieu en septembre 1980, la déclaration de la Fédération énonçait l'objectif d'être reconnue comme un palier législatif supplémentaire. Le président a décidé de citer quelques exemples précis de la forme que pourrait prendre cette reconnaissance. Il a proposé notamment

---

(13) Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada, 20 novembre 1980, p. 9:10.

(14) Fédération canadienne des municipalités, "Mémoire présenté au Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada", 20 novembre 1980, p. 9.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

que le gouvernement fédéral accorde le statut d'observateur officiel aux représentants de la FCM lors de la conférence des premiers ministres, et que des représentants des municipalités fassent partie des délégations de la Nouvelle-Écosse et de l'Ontario. Il a exprimé le souhait que toutes les provinces suivent cet exemple(15).

Essentiellement, toutefois, les déclarations de la Fédération canadienne des municipalités indiquent que ces dernières étaient davantage préoccupées par la constitutionnalisation des ressources financières que par celle des pouvoirs législatifs. Voici ce qu'ont déclaré des représentants de la FCM devant le Comité mixte sur la Constitution relativement au pouvoir d'imposition que les municipalités souhaitaient voir entériner dans la Constitution:

> Ce que nous réclamons relativement à l'impôt sur le revenu, c'est un pourcentage clairement établi par les provinces et par le gouvernement fédéral, un pourcentage sur lequel nous puissions compter pour nous renflouer et pour essayer de soulager le fardeau de la taxe foncière(16).

RÉACTION À L'INTERVENTION DES MUNICIPALITÉS EN 1980

Le gouvernement fédéral a tiré la leçon de ses expériences "tripartites" des années antérieures et il a adopté une position sûre. Le 9 octobre 1978, le premier ministre Trudeau a répondu aux mémoires de la FCM en acceptant d'envisager la reconnaissance des municipalités dans une constitution révisée à condition que cela n'empiète pas sur les pouvoirs des provinces. Voici ce qu'il a déclaré:

> Le gouvernement fédéral estime qu'il serait souhaitable d'examiner la question pour savoir si la nouvelle Constitution ne devrait pas reconnaître expressément l'existence et la raison d'être du troisième palier de gouvernement [...]

---

(15) *Forum*, vol. 4, no 12 (octobre 1980), p. 1.

(16) Procès-verbaux du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada, p. 9:12.

RECYCLED / RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> À condition que la responsabilité suprême des provinces ne soit pas remise en question, il serait avantageux d'essayer de définir dans la Constitution le rôle que joue le "troisième palier" dans le régime fédéral du Canada. Il serait utile également de définir les services fondamentaux qui sont traditionnellement fournis par le "troisième palier".

Compte tenu de ce manque d'appui de la part du gouvernement fédéral et de leur expérience antérieure, les municipalités elles-mêmes ont hésité à attaquer de front les provinces. Obtenir l'approbation du nombre requis d'assemblées législatives provinciales constituait l'un des principaux obstacles à une modification constitutionnelle visant à accroître les pouvoirs des municipalités. Comme l'a déclaré le maire Flynn, d'Etobicoke, qui était membre de l'exécutif national de la FCM, lors de sa comparution devant le Comité mixte sur la Constitution:

> [...] nous sommes pragmatiques et nous savons jusqu'où nous pouvons aller dans nos revendications; nous comprenons que les provinces hésitent à ce que les municipalités s'en remettent directement au gouvernement fédéral.
>
> Nous voulons donc que tout ce qui sera inscrit dans la Constitution reste du ressort des provinces. [...]
>
> M. Crombie: Donc, vous seriez satisfaits que dans chacune des provinces, il y ait une charte qui concerne les municipalités et qui leur donne l'autonomie dans certains domaines, avec le pouvoir correspondant de tirer des recettes fiscales.
>
> M. Flynn: A condition que tout cela s'insère dans le grand ensemble de la Constitution canadienne(17).

Les observateurs de l'époque, tout comme les analystes qui ont étudié ultérieurement la question, ont indiqué que la reconnaissance des municipalités dans la Constitution est une voie sans issue compte tenu de l'opposition des provinces. La conclusion de l'analyse préparée pour la Commission Macdonald était la suivante: "Il est hors de question que les assemblées législatives d'une telle majorité de provinces acceptent cette perte de pouvoirs"(18).

---

(17) Comité mixte, p. 9:13, 9:20.

(18) L'Heureux, p. 201 (traduction).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Les experts ont souvent soulevé un autre problème: Quel serait l'incidence à long terme d'un autre palier de gouvernement reconnu dans la Constitution? Ils ont conclu que, compte tenu des problèmes inhérents aux relations fédérales provinciales, la reconnaissance constitutionnelle des municipalités risquait d'être une autre source de litige et de rendre encore plus rigides les structures actuelles:

> Si les administrations locales avaient gain de cause, elles demanderaient probablement d'être reconnues dans la Constitution en tant que partenaires égales de la Confédération. Idéalement, cette reconnaissance donnerait aux administrations locales l'autonomie législative et fiscale nécessaire pour répondre aux demandes de besoins et de services au niveau local. Mais si c'était le cas, les résultats seraient-ils vraiment positifs? La Constitution définit les relations fédérales-provinciales et pourtant, chacun sait qu'il existe entre les deux paliers de gouvernement une profonde discorde. Les gouvernements provinciaux critiquent le fait que les paiements de transfert ou les pouvoirs de dépense fédéraux empiètent sur leurs secteurs de compétence. Dans certains cas, la délimitation des pouvoirs prévus dans la Constitution a empêché la réattribution logique des responsabilités en fonction de l'évolution de la situation depuis le XIX[e] siècle. Le statut constitutionnel des administrations locales ne risque-t-il pas de créer encore plus de rigidité tout en protégeant et en valorisant l'administration locale(19).

DU RAPATRIEMENT JUSQU'À 1990

Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi constitutionnelle de 1982*, la question du statut constitutionnel des administrations locales ne semble plus être au centre des préoccupations. Les municipalités n'ont pas abordé la question au cours des témoignages reçus par les divers comités parlementaires qui ont tenu des audiences sur l'entente du lac Meech, à la grande surprise de certains observateurs:

> Il semble curieux que 4 500 municipalités, petites et grandes, n'aient pas profité de l'occasion pour s'affirmer et participer au débat, en vue de s'assurer

---

(19) Kitchen et McMillan (1985), p. 245 (traduction).

RECYCLED / RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> un rôle officiel, légitime et constitutionnel au sein de la Confédération. Les Canadiens vivent et gagnent leur vie dans les villes du pays et c'est pourquoi les structures institutionnelle et constitutionnelle devraient refléter cette réalité urbaine(20).

Par ailleurs, fait plutôt surprenant, la nature du débat sur les questions constitutionnelles n'a guère progressé depuis la fin des années 60 en ce qui a trait aux municipalités. La question du statut constitutionnel des municipalités a suscité peu d'attention, que ce soit dans la presse ou dans les milieux universitaires.

Pendant le reste des années 80, les municipalités et leurs associations ont à nouveau fait porter leurs efforts sur des mesures de pression en vue d'obtenir des services pratiques et précis. La Fédération canadienne des municipalités s'est réorganisée et a commencé à chercher des associés pour des projets conjoints. En 1985, par exemple, le Programme de développement économique des municipalités était établi, en vertu d'une entente avec le ministère de l'Expansion industrielle régionale, en vue de renforcer la capacité des administrations locales de promouvoir le développement économique. La FCM a créé divers groupes de travail chargés d'élaborer la position des municipalités sur les questions d'intérêt national concernant ses membres. Ces groupes de travail et leurs énoncés de principes annuels aident la Fédération à exercer des pressions auprès du gouvernement, dans les différents dossiers les intéressant, en s'adressant aux responsables fédéraux compétents.

Les mesures adoptées par le ministre fédéral des Finances dans les budgets qu'ils a déposés depuis 1986 indiquent de façon précise les liens qui existent entre les prises de décision dans les secteurs de compétence fédérale qui se répercutent sur les gouvernements provinciaux et, par la suite, sur les municipalités canadiennes. Aux prises avec des compressions de dépenses fédérales, les provinces ont eu tendance à reporter le fardeau sur les municipalités qui, elles, ont répercuté les coûts sur les consommateurs.

Depuis le budget de 1986, le plus grand sujet de préoccupation des municipalités est la répercussion, sur leur

---

(20) H. Peter Oberlander, "Préface", *Meech Lake: From Centre to Periphery*, Université de la ColombieBritannique, 1988, p. 3 (traduction).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

administration, des compressions budgétaires des gouvernements fédéral et provinciaux. Bien que la FCM n'ait pas présenté de mémoire à propos de la *Loi sur la compression des dépenses publiques* (S.C. 1991, c. 9), adoptée en janvier 1991, les administrations municipales d'un bout à l'autre du pays considèrent l'adoption de cette loi comme le geste le plus visible et le plus symbolique de l'intention du gouvernement fédéral de "refiler" certains coûts aux municipalités. Le gouvernement fédéral a imposé des plafonds aux paiements versés aux provinces dans le cadre du Financement des programmes établis, sommes traditionnellement consacrées aux soins de santé et à l'éducation. Ce gel a à son tour été imposé aux municipalités. De plus, le plafonnement de la croissance des paiements versés à l'Ontario en vertu du Régime d'assistance publique du Canada a obligé les municipalités de cette province à augmenter l'impôt foncier régressif ou à éliminer des services.

LES RETOMBÉES DE L'ACCORD DU LAC MEECH

Les municipalités ont fait preuve de prudence quant à leur participation aux toutes dernières discussions constitutionnelles. La FCM n'a présenté aucun mémoire public au cours des négociations sur l'Accord du lac Meech, ni n'a participé aux études qui ont servi à la préparation des rapports des comités Charest ou Beaudoin-Edwards. Or, la situation a commencé à changer lorsque la Municipalité de la communauté urbaine de Toronto a présenté au Groupe de consultation des citoyens sur l'avenir au Canada un mémoire dans lequel elle demandait l'établissement de nouvelles dispositions pour les grands centres urbains comme Toronto, Montréal et Vancouver, voire pour l'ensemble des gouvernements locaux. La communauté urbaine de Toronto a lancé un autre appel pour que la Constitution reconnaisse les municipalités de manière à leur permettre de résoudre les problèmes de financement, de prestation de services et de planification avec lesquels elles sont aux prises(21).

---

(21) Evelyn S. Ruppert, *Municipalities and a Changing Canadian Federalism: A Background Paper Prepared for Delegates to the 1991 AMO Conference*, Association des municipalités de l'Ontario, août 1991.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Par la suite, les municipalités canadiennes ont commencé à envisager les moyens à prendre pour participer au débat constitutionnel, optant pour la prudence afin de ne pas soulever l'opposition des gouvernements provinciaux. En juin 1991, la FCM a adopté une résolution d'urgence à son assemblée annuelle à St. John's et a présentée celle-ci au ministre des Affaires constitutionnelles, Joe Clark, qui assistait à l'assemblée. La résolution réitérait les préoccupations des municipalités en matière financière et déclarait que:

ATTENDU QUE les municipalités du Canada sont devenues le pivot d'une société industrialisée moderne et interdépendante, avec tous les défis d'ordre social, matériel, culturel et environnemental que cela comporte;

ATTENDU QUE les différents paliers de gouvernement, tant fédéral que provinciaux et territoriaux, se déchargent d'un nombre de plus en plus grand de leurs responsabilités sur les municipalités à une époque où celles-ci doivent faire face aux énormes problèmes que pose le renouvellement de l'infrastructure urbaine et à une multitude de défis de nature sociale et environnementale;

ATTENDU QUE pour permettre aux municipalités de relever ces défis, une entente fédérale-provinciale-territoriale et municipale doit être conclue en vue d'assurer une nouvelle répartition des pouvoirs et des ressources financières;

ATTENDU QUE le gouvernement fédéral, dans son discours du Trône, s'est engagé à étudier les diverses propositions de réforme constitutionnelle et à présenter à la population canadienne des propositions constitutionnelles pour le renouvellement de la Confédération;

IL EST RÉSOLU QUE la Fédération canadienne des municipalités, à titre de porte-parole national des gouvernements locaux et de concert avec ses membres affiliés dans les provinces et les territoires, soit invitée par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux à participer à ce

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

processus afin d'obtenir la reconnaissance de l'administration municipale dans le cadre constitutionnel du pays; et

IL EST EN OUTRE RÉSOLU QUE la Fédération canadienne des municipalités travaillera en collaboration avec ses membres affiliés dans les provinces et ces territoires pour convenir d'une position commune sur la question constitutionnelle.

Par suite de cette réaction prudente à la série actuelle de discussions constitutionnelles, la FCM a organisé une séance de réflexion sur la Constitution et le gouvernement local à l'occasion de la réunion du conseil national d'administration qui a eu lieu le 4 septembre, à Saint-Jean, au Nouveau-Brunswick. L'organisation nationale n'a toutefois pas encore fait connaître ses vues sur le document intitulé *Bâtir ensemble l'avenir du Canada*, qui renferme les toutes dernières propositions constitutionnelles du gouvernement fédéral.

L'histoire semble avoir encouragé les municipalités à aborder la question constitutionnelle actuelle d'une manière plus souple et diversifiée. Outre le fait qu'elles préconisent la reconnaissance des administrations municipales dans la Constitution, les municipalités semblent vouloir axer leur action vers les provinces et prôner l'adoption d'une loi qui modifiera les rapports entre les provinces et les municipalités. En septembre 1991, la Union of Nova Scotia Municipalities a demandé instamment au groupe de travail de la Nouvelle-Écosse chargé d'étudier la Constitution d'envisager l'adoption d'une loi provinciale qui énoncerait clairement et en termes larges les droits des municipalités ainsi qu'une loi provinciale habilitante qui donnerait aux municipalités la capacité réelle d'administrer leurs activités quotidiennes. Le maire de Vancouver, Gordon Campbell, a présenté un programme semblable à l'union des municipalités de la Colombie-Britannique(22).

---

(22) Union of Nova Scotia Municipalities, *Submission of the Union of Nova Scotia Municipalities to the Working Committee on the Constitution*, septembre 1991.
Gordon Campbell, *Local Government and the Constitutions: Outline for a Presentation to the Union of B.C. Municipalities 1991 Convention.*

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Ces arguments récents en faveur d'une déclaration des droits des municipalités à l'échelle provinciale privilégient la simplicité et la souplesse mais ne remédieront probablement pas à l'absence d'autonomie dont elles se plaignent. Une telle déclaration des droits pourrait être assujettie à la même procédure de modification et d'abrogation qui s'applique à l'heure actuelle aux lois qui régissent les municipalités de chaque province(23). De plus, elle pourrait entraîner une fragmentation des formes actuelles que revêt habituellement l'administration municipale et créer des structures municipales disparates partout au pays.

L'aspect financier est le souci primordial qui déterminera le ton de tout mémoire présenté par les municipalités dans le cadre du débat constitutionnel, tant au niveau fédéral que provincial. En Ontario, par exemple, dans le mémoire qu'elle a présenté à la Commission Spicer, la communauté urbaine de Toronto a demandé que soit instauré un nouvel ordre financier qui lierait la reconnaissance constitutionnelle à une réforme des dispositions financières(24). Les municipalités de cette province ont appuyé avec enthousiasme la proposition selon laquelle le palier de gouvernement responsable d'un service devrait être responsable de son financement et de la production des revenus destinés à le financer. Il semble que les municipalités soient prêtes à soutenir que de nouvelles ententes financières, conclues avec les provinces et les municipalités et accordant aux municipalités des pouvoirs accrus de générer des recettes, devront être intérinées officiellement tant au niveau fédéral que provincial.

---

(23) Il pourrait être plus difficile d'obtenir des modifications si, par exemple, l'exigence de la majorité simple était remplacée par l'exigence d'un vote de 60 p. 100 des membres de la législature.

(24) Evelyn S. Ruppert (1991), p. 7. M^me^ Ruppert cite le mémoire que la communauté urbaine de Toronto a présenté à la Commission Spicer, où il est indiqué que: le gouvernement fédéral génère 44 p. 100 de l'ensemble des recettes publiques mais en consacre 40 p. 100 pour ses besoins; les provinces en génèrent 41 p. 100 mais en dépensent en tout 32 p. 100; les municipalités et les hôpitaux reçoivent 10 p. 100 de l'ensemble des recettes publiques bien qu'il leur en faille 24 p. 100 pour payer leurs services. Ces différences s'expliquent par des transferts fiscaux imprévisibles et incertains.